

GRUNDSTEUER B: NIEDERSACHSEN UND DIE LAGEN



MARCO MENSEN ist Beigeordneter beim Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund

VON MARCO MENSEN

Mit der Veröffentlichung des am 7. Juli 2021 ausgefertigten Niedersächsischen Grundsteuergesetzes (NGrStG) am 13. Juli 2021 im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt endet in Niedersachsen vorläufig eine öffentlich kaum geführte Debatte über die Umsetzung der Grundsteuerreform im Land¹.

DAS NIEDERSÄCHSISCHE FLÄCHEN-LAGE-MODELL

Das Niedersächsische Grundsteuergesetz beschäftigt sich nahezu ausschließlich mit der Besteuerung der Grundsteuer B. Das Flächen-Lage-Modell ist darauf ausgerichtet, die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer in wenigen Schritten und weitgehend automatisiert zu berechnen.

Während sich der Belastungsgrund des Verkehrswertmodells des Bundes aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip ergibt, baut das als Vorbild für Niedersachsen herangezogene bayerische Flächenmodell auf dem Äquivalenzprinzip auf. Der Plan des Nieder-

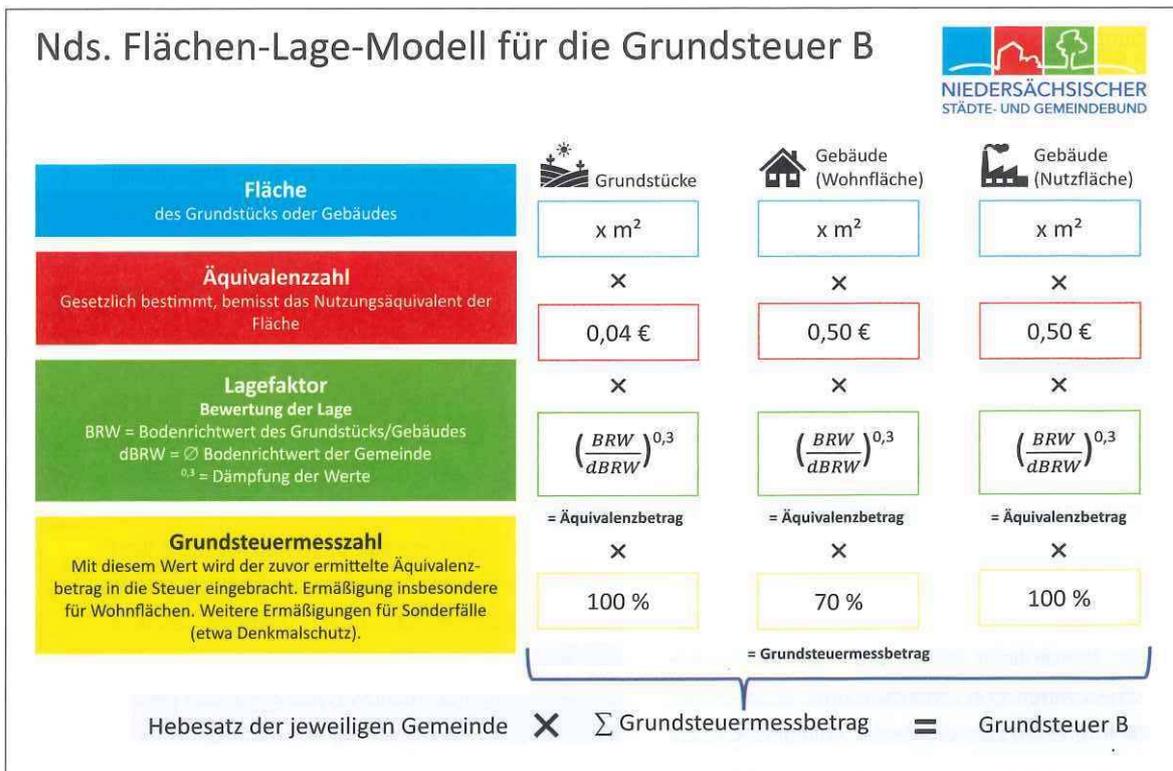
sächsischen Finanzministeriums sieht ergänzend vor, das Flächenmodell um einen Lagenfaktor zu einem Flächen-Lage-Modell zu erweitern. Mit dem Lagefaktor würde, so das Fazit, die kommunale Gegenleistung noch besser typisiert, erfasst und abgebildet.

Zunächst setzt die Finanzverwaltung die Grund und Boden- beziehungsweise Gebäudeflächen des Steuerpflichtigen in Quadratmetern zum kommunalen Nutzungsangebot in Relation. Das Gesetz definiert zu diesem Zweck Äquivalenzzahlen, mit denen für jeden Quadratmeter Fläche über einen bestimmten Geldbetrag ein Nutzungsäquivalent des Grund- und Bodens beziehungsweise des Gebäudes ermittelt wird.

Die Äquivalenzzahlen sind gesetzlich festgelegt und betragen für einen Quadratmeter Grund- und Bodenfläche 0,04 Euro und für einen Quadratmeter Gebäudefläche 0,50 Euro.

Um den Äquivalenzbetrag zu ermitteln, werden die Nutzungsäquivalente für Grund und Boden beziehungsweise Gebäude dann mit einem Lagefaktor multipliziert. Dieser Lagefaktor wird ausschließlich mathematisch nach folgender Formel ermittelt:

¹ Niedersächsisches Grundsteuergesetz (NGrStG) vom 7.7.2021, Nds. MBl. 27/2021, S. 502



Lagefaktor = (Bodenrichtwert des Grund und Bodens bzw. des Gebäudes / durchschnittlicher Bodenrichtwert der Gemeinde)^{0,3}

Der durchschnittliche Bodenrichtwert der Gemeinde ist der Median aus allen Bodenrichtwerten der Kommune. Der Exponent dient dazu, eine flachere Steigung des Multiplikators zu erhalten.

Über die Formel führt ein überdurchschnittlicher individueller Bodenrichtwert (Anteilsverhältnis > 1) zu einer Erhöhung und ein unterdurchschnittlicher Bodenrichtwert (Anteilsverhältnis < 1) zu einer Reduzierung des Nutzungsäquivalent.

Zuletzt werden die einzelnen Äquivalenzbeträge mit der Grundsteuermesszahl multipliziert. Diese beträgt grundsätzlich 100 Prozent, bei Wohnflächen ist sie jedoch auf 70 Prozent reduziert. Das Ergebnis führt zu einzelnen Messbeträgen einer wirtschaftlichen Einheit aus Grund und Boden sowie Gebäuden, die zum Grundsteuermessbetrag addiert werden. Die Kommunen multiplizieren den jeweiligen Grundsteuermessbetrag mit ihrem individuellen Hebesatz und ermitteln so die Grundsteuer.

Um den Steuerpflichtigen eine Vergleichbarkeit der Messbeträge zu ermöglichen, sind von allen Kommunen auf der Basis der Ist-Einnahmen des Jahres 2024 aufkommensneutrale fiktive Hebesätze für das Jahr 2025 zu ermitteln. Aufkommensneutrale sowie tatsächlich beschlossene Hebesätze sind zu veröffentlichen.

Das niedersächsische Modell verzichtet zukünftig auf turnusmäßige Hauptfeststellungen. So ist zwar eine regelmäßige Überprüfung der Lage-Faktoren alle sieben Jahre vorgesehen, diese würde aber nur dann zu einer Neufestsetzung führen, wenn das Ergebnis eine Reduzierung oder eine relevante Anhebung des Grundsteuermessbetrags ergäbe.

POLITISCHE DEBATTE

Während sich das CDU-geführte Finanzministerium bereits früh festgelegt hatte, drangen aus den SPD-geführten Ressorts eher Sympathien für das Bundesmodell. Regelmäßige und zunehmend drängendere Sachstandsankfragen der kommunalen Spitzenverbände wurden über zwei Jahre immer wieder mit Hinweis auf den noch offenen Diskussionsprozess innerhalb der Landesregierung beantwortet. Der Prozess war für Außenstehende nicht nachvollziehbar.

Anlass der Überlegungen für das Niedersächsische Finanzministerium war, eine unbürokratische

und zeitgemäße Fortentwicklung der Grundsteuer B vorzulegen. Man wollte nicht auf das komplexe Modell des Bundes angewiesen sein. Man geht davon aus, bis 2024 rund 300 Arbeitskräfte im Vergleich zum Bundesmodell einsparen zu können. Dennoch rechnet man bis 2024 mit zusätzlichen Personalkosten von rund 41 Millionen Euro.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich auf eine sehr zurückhaltende Position bei der Frage des anzuwendenden Modells festgelegt. Wesentliche Kritikpunkte am Flächen-Lage-Modell sind nach wie vor der fehlende immanente Dynamisierungsfaktor sowie die mangelhafte Modellierung der Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich.

Die zurückhaltende parlamentarische Debatte drehte sich um die verfassungsrechtliche Frage, ob das Flächen-Lage-Modell konsistent das Äquivalenzprinzip umsetzt. Vor allem die zu wenig scharfe Abgrenzung der Nutzen- von der Kostenäquivalenz wurde von Expertinnen und Experten in der Anhörung kritisiert². Letztlich haben sich die Regierungsfractionen über die Einwände hinweggesetzt. Einer Forderung der kommunalen Spitzenverbände, eine Ausfallbürgschaft für den Fall einer Verfassungswidrigkeit zu übernehmen, wurde eine Absage erteilt.

FAZIT

Das Flächen-Lage-Modell des Landes Niedersachsen verursacht weniger Aufwand als das Verkehrswertmodell des Bundes. Allerdings ist der Besteuerungsgrund für die Steuerpflichtigen auch schlechter nachvollziehbar. Auch bei diesem Modell wird es zu Auseinandersetzungen vor einem Verfassungsgericht kommen. Nach der Anhörung bleiben Zweifel, ob es dem Niedersächsischen Finanzministerium gelungen ist, allen rechtlichen Bedenken hinreichend Rechnung zu tragen.

Für die niedersächsischen Kommunen stehen drei Herausforderungen ins Haus. Zunächst muss der digitale Datenaustausch mit der Finanzverwaltung auf der Basis von Elster eingerichtet und verstetigt werden. Dann sind die Bürger:innen vom Sinn der neuen Berechnungsmethode zu überzeugen und neue Hebesätze zu vermitteln. Zuletzt könnten auch Auseinandersetzungen unter den Kommunen über Art und Umfang der zukünftigen Berücksichtigung der Grundsteuer B im kommunalen Finanzausgleich zu befürchten sein. ■

2. Umfangreiche Darstellung der verfassungsrechtlichen Diskussion in: „Ergänzender Schriftlicher Bericht – Entwurf eines Niedersächsischen Grundsteuergesetzes“, Lt-Dr. 18/9632



Eine umfangreiche Darstellung des bayrischen Flächenmodells, der Grundlage des niedersächsischen Modells, finden Sie auf Seite 44 der Ausgabe 2/2021 des DStGB-Magazins „Stadt und Gemeinde digital“ unter <https://bit.ly/3c4kGwE>

Im Rahmen der Serie „Grundsteuerreform“ werden hier auch andere Grundsteuermodelle erläutert.